



**Una memoria analítica del**  
**PROGRAMA DE COMPETITIVIDAD DE**  
**CONGLOMERADOS Y CADENAS PRODUCTIVAS**  
**2006 -2 014**



**Una memoria analítica del  
PROGRAMA DE COMPETITIVIDAD DE  
CONGLOMERADOS Y CADENAS PRODUCTIVAS**

**2006-2014**

Andrés Rius y Fernando Isabella  
Instituto de Economía, Udelar

Junio de 2014



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



PRESIDENCIA  
Oficina de Planeamiento y Presupuesto

APT  
Área de Políticas Territoriales - OPP

Área de Políticas Territoriales - OPP  
PACC  
Programa de Competitividad de  
Conglomerados y Cadenas Productivas



Este documento fue elaborado por los investigadores Andrés Rius y Fernando Isabella, del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (Universidad de la República), en el marco de un convenio específico entre ese instituto y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República. El documento resultante se apoya en variados documentos producidos durante la implementación del PACC, interpretados libremente por los autores. En particular, en pasajes descriptivos se parafrasean documentos generados en el ámbito del PACC por sus técnicos y consultores contratados. Las opiniones vertidas son de los autores y no comprometen a las instituciones nombradas ni a sus funcionarios o representantes.

© **Oficina de Planeamiento y Presupuesto**

Coordinación: Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas del Área Políticas Territoriales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Diseño y armado: Taller de Comunicación

Corrección: Ana Cencio

Depósito legal:

Se permite reproducir el contenido de esta publicación siempre que se cite debidamente la fuente.

Junio de 2014

## Índice

Introducción	7
<b>EL PACC COMO EXPERIMENTO DE POLÍTICAS</b>	9
Colaboración público-privada en políticas productivas	11
El PACC en contexto	14
Cronología	16
<b>EL PACC COMO POLÍTICA DE DESARROLLO PRODUCTIVO</b>	19
<b>LECCIONES APRENDIDAS</b>	25
Panorama general	27
1. La importancia del Plan Estratégico y del proceso de elaboración	28
2. Reglamentos y planes estratégicos se constituyen en “contrato social” y preservan el foco	32
3. Es imprescindible un núcleo metodológico común y adaptable	34
4. Los plazos de las políticas de articulación son necesariamente largos	37
<b>SÍNTESIS Y MIRADA AL FUTURO</b>	41
<b>REFERENCIAS</b>	45
<b>ANEXO</b>	49

## Introducción

En agosto de 2006 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Gobierno del Uruguay suscribían los documentos oficiales del préstamo 1763/OC-UR que permitiría establecer el Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC). El Programa veía la luz en un contexto de abundancia de iniciativas similares, en el que el gobierno consideraba apropiado experimentar con un rango amplio de políticas de desarrollo productivo. Al mismo tiempo, el país crecía a tasas significativas, y en la región la colaboración público-privada adquiría atractivo como respuesta a restricciones antiguas y emergentes que pudieran inhibir esa tendencia positiva.

En agosto de 2014 culmina el proyecto que dio lugar al PACC. En los ocho años transcurridos, empresarios, técnicos contratados y funcionarios del Estado llevaron a cabo actividades de promoción de la asociatividad, desarrollo de instituciones de gobierno de conglomerados, gestación de agendas de competitividad y ejecución de proyectos con tal fin. Esas actividades fueron facilitadas y coordinadas desde una unidad especializada que se alojó inicialmente en la Dirección de Proyectos Productivos (DIPRODE) y más recientemente en el Área de Políticas Territoriales (APT) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Los logros y obstáculos encontrados en esa trayectoria son sin duda relevantes para el debate necesario sobre qué política industrial necesita el Uruguay en los próximos años.

Este documento procura documentar algunos logros salientes de la experiencia del PACC. Luego de situar al Programa en el mapa de políticas de desarrollo productivo, y de describir sus objetivos e hitos principales, se identifican y presentan (sintéticamente primero, y en mayor elaboración luego) cuatro conjuntos de lecciones para intervenciones públicas y de colaboración público-privada que se consideren a futuro. Al nivel más alto de abstracción, las experiencias analizadas en el documento justifican un moderado optimismo respecto a la capacidad del Estado uruguayo para implementar políticas sofisticadas de promoción del desarrollo productivo, y la disposición del sector privado a trascender agendas rentistas y

colaborar para remover cuellos de botella que limiten el crecimiento de los conglomerados.

Esas mismas experiencias muestran que evitar el desplazamiento de la misión y/o la captura de los programas requiere medidas deliberadas, pero cuando se las determina de forma transparente esas medidas pueden ser comprendidas y aceptadas por un sector privado moderno. En tanto existan fallas de coordinación o de mercado y externalidades que determinen menos cooperación y colaboración de la socialmente deseable, la colaboración público-privada mantendrá vigencia, aún con las modificaciones progresivas que demande el aprendizaje desde la práctica al que este documento intenta contribuir.



## **El PACC como experimento de políticas**

## Colaboración público-privada en políticas productivas

En los últimos años la región ha observado el desarrollo de numerosas y variadas experiencias de *Colaboración público-privada* (CPP) en la implementación de *Políticas de desarrollo productivo* (PDP) o *Política industrial* (PI). En buena medida, el fenómeno no es otra cosa que el proceso de adaptación de la *Política industrial* a nuevos contextos, lecciones de la práctica y argumentaciones teóricas respecto al desarrollo económico (Devlin, 2012; Devlin y Moguillansky, 2009). Estudios como los de Peter Evans (1995), Robert Wade (2004) y Dani Rodrik (2004), basándose en gran medida en la experiencia de los países asiáticos de más rápido y prolongado crecimiento en las últimas décadas, destacan el rol crucial de varios mecanismos de colaboración (“diálogo”, “asociación”, “concertación”) público-privada en la canalización de información y la respuesta a fallas de mercado y fallas de coordinación. El análisis económico, institucional y de “economía política” de esas experiencias está detrás de experimentos que operan en la frontera de la acción pública y las prácticas de actores privados de diverso tipo. Tales experiencias desafían a las visiones extremas, tanto las de un Estado prescindente, que de todos modos incide “por omisión” en la estructura productiva, como las de un Estado hiperactivo que –conscientemente o no– crea y asigna rentas sin una justificación socioeconómica clara.

Las modalidades de *Colaboración público-privada* construidas a partir de la labor de agencias públicas, asociaciones comerciales e industriales, empresas y otros actores privados, buscan en general superar barreras de información y ofrecen alternativas a las políticas públicas reactivas así como a las de “mandar y controlar” (*command and control*). En la teoría y en el terreno, la *Colaboración público-privada* intersecta a otros conjuntos de iniciativas multi-actores orientadas al desarrollo productivo; especialmente, las de promoción de clústeres de referencia territorial. Este último tipo de estrategias, en auge en los años 1990, se ha materializado en herramientas que forman parte del bagaje de las más recientes iniciativas de *Colaboración público-privada*, si bien la CPP intenta superar falencias y

omisiones de las iniciativas clúster anteriores.<sup>1</sup> Por filosofía, marco teórico o por la vía de los hechos, las CPP frecuentemente intersectan también con políticas hacia las pequeñas y medianas empresas (PYME), y con las *Políticas de desarrollo territorial* (PDT). Si bien esas coincidencias son frecuentes y reflejan la existencia de objetivos parcialmente superpuestos, no todas las políticas de fortalecimiento de las PYME (o PDT) son iniciativas de *Colaboración público-privada* ni todas las iniciativas de *Colaboración público-privada* son orientadas a fortalecer PYME (o promover el desarrollo de territorios socio-culturales contiguos).

Desde un punto de vista teórico, la *Colaboración público-privada* tendría un rol reconocible entre las respuestas eficaces a los desafíos del desarrollo con equidad en las primeras décadas del siglo XXI. Como señalan Devlin y Moguillansky (2009), esto es así porque la CPP reconoce la significación del sector privado en las economías contemporáneas y su capacidad de detectar más afinadamente y a tiempo los cuellos de botella en la economía y las fallas de las políticas, así como las oportunidades de negocios. En tanto existan fallas de mercado, ventajas por “llegar primero” y problemas de coordinación, seguirán siendo cada vez más necesarios los espacios de diálogo y colaboración efectiva en torno a estrategias de desarrollo productivo. Las fallas de las intervenciones públicas, aunque frecuentes, no inhabilitan a los Estados para ejercer su poder de convocatoria y liderazgo político (Devlin y Moguillansky, 2009, p. 105). Ellos pueden servir al objetivo de generación de metas, objetivos intermedios y formas de implementación y evaluación, para grupos de actores interdependientes.

A su vez, este enfoque no pierde de vista los riesgos de “captura” de las políticas públicas por los intereses privados, a lo que responde desde la conducción pública con la búsqueda constante del balance entre involucramiento y prudente distancia. Asimismo, intenta ampliar las bases de información para tal fin involucrando a las universidades y centros de investigación, así como –en algunos casos– a organizaciones de la sociedad

<sup>1</sup> Por ejemplo, las iniciativas clúster de los 1990 eran más optimistas respecto a las capacidades públicas para liderar estrategias de desarrollo productivo, en tanto las CPP tienden a reflejar una mayor conciencia de las fallas de políticas y las limitaciones de la acción pública en pdp.

civil. Algunos estudiosos consideran que la mera colaboración entre individuos y organizaciones alrededor de iniciativas de desarrollo genera las bases para consensos más amplios que incluso permitan mantener el curso de políticas clave navegando a través de los ciclos político-electorales.

Del estudio de iniciativas tipo PACC en la región surgen otras dos contribuciones posibles de la *Colaboración público-privada* al proceso de desarrollo. Por un lado, ese tipo de iniciativas disminuye la incertidumbre de los actores al socializar información y comunicar las prioridades y posibles cursos de acción de los gobiernos. Una menor incertidumbre se asocia a mayores niveles de inversión por parte de los privados. Por otro lado, permite desarrollar acciones cuyos beneficios no son totalmente apropiables por un agente en particular sino que benefician a todos o a varios de los participantes en un cierto mercado o negocio (i.e. “bienes club”).

La experiencia que se ha venido acumulando en la región respecto a la *Colaboración público-privada* exhibe algunas regularidades que pueden sintetizarse de la siguiente manera (Devlin y Moguillansky, 2009):

- a. Para el éxito duradero de las iniciativas de *Colaboración público-privada* es imprescindible el liderazgo político y compromiso del Estado, lo que en parte requiere la conformación de unidades ejecutoras con los recursos humanos y materiales suficientes.
- b. Igualmente necesaria es la claridad de objetivos del gobierno y el reconocimiento de los límites de las iniciativas *Colaboración público-privada* en cuanto a lo que puede y no puede esperarse que alcancen.
- c. La claridad debe extenderse a los objetivos más generales de la estrategia productiva y al rol de la *Colaboración público-privada* en dicha estrategia. La inconsistencia entre niveles o sectores dentro del gobierno, respecto a objetivos generales de cada iniciativa y a cuáles serán los canales prioritarios de interacción con cada sector, puede conducir a funcionamientos trabajosos, la erosión

de credibilidades y eventualmente al derroche de recursos en programas desvirtuados y/o en duplicación de esfuerzos.

Cuando hablamos de las *Colaboración público-privada* en América Latina parece apropiado tratarlas como *experimentos de políticas* dada su escala y trayectoria progresiva (es decir, en general tienden a empezar en pocos sectores o regiones y extenderse a partir de allí), la escasez de antecedentes consolidados y la vocación exploratoria y de aprendizaje de sus impulsores. En el Uruguay de la última década son ejemplos de *Colaboración público-privada* los Consejos Sectoriales promovidos por el Gabinete Productivo y apoyados más directamente por el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) a través de su Dirección Nacional de Industrias (DNI); el programa PACPYMES, apoyado financieramente por la Unión Europea y con claro foco en las empresas pequeñas y medianas, y el Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC), financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y gestionado inicialmente desde la Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE) y posteriormente desde el Área de Políticas Territoriales (APT) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

## El PACC en contexto

Pittaluga et al. (2013) analizan cinco casos de *Colaboración público-privada* en Uruguay, incluyendo dos Consejos Sectoriales y dos conglomerados integrados al PACC.<sup>2</sup> Cuando se las analiza junto a otras experiencias de la región, la *Colaboración público-privada* en Uruguay parece distinguirse especialmente por construir sobre la base de una prolongada historia de participación privada en órganos de políticas sectoriales (e.g., Instituto Nacional de Carnes, INAC; Instituto Nacional de Semillas, INASE; Instituto Nacional de Vitivinicultura, INAVI) y por la apertura del diálogo en los procesos de *Colaboración público-privada* a actores frecuentemente mar-

<sup>2</sup> Los casos abarcan el sector naval, biotecnología, producción de arándanos y turismo en Colonia. El quinto caso trata de la introducción de la trazabilidad bovina como CPP de alcance nacional, en uno de los sectores de mayor significación económica del país.

ginalizados (i.e., los sindicatos). A su vez, algunas de las iniciativas de CPP muestran logros interesantes con respecto al manejo de los riesgos de captura y búsqueda de rentas, y en relación a inducir mejoras (moderadas) en la respuesta pública a las exigencias de competitividad. En cambio, los conglomerados y consejos se muestran todavía débiles como líderes de desarrollos tecnológicos, el sector público aún carece de recursos y cultura para sostener las experiencias después de la fase inicial/experimental y los procesos de institucionalización todavía se presentan vulnerables a los avatares de la política partidaria y los ciclos gubernamentales.

En la última década, la *Colaboración público-privada* no ha sido el único componente de las *Políticas de desarrollo productivo* implementadas desde el gobierno. Para caracterizar el contexto es necesario destacar esfuerzos simultáneos de estabilización macroeconómica, racionalización y fortalecimiento del régimen y la administración tributaria, estímulo a la inversión productiva, políticas y construcción de institucionalidad para la innovación (especialmente, la creación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación, ANII) y acuerdos internacionales bilaterales de inversiones. Algunas de estas políticas son de carácter horizontal, en el sentido de incidir indirectamente o no incidir en la estructura sectorial de la economía, pero integran la *Política Industrial* en su definición más amplia y todas forman parte de un régimen o constelación de políticas que inciden (coherente o conflictivamente) en las trayectorias de desarrollo sectoriales. En resumen, la promoción de clústeres o conglomerados productivos que será el foco de este documento se llevó a cabo en un contexto de una economía en crecimiento, en la que la *Política industrial* no renunció prácticamente a ninguna herramienta de *Políticas de desarrollo productivo* y –no sin tropiezos– se permitió experimentar con formas novedosas de institucionalidad y acción.

En el siguiente diagrama, se presentan de manera cronológica algunos hitos relevantes del PACC durante su ejecución. Asimismo, se muestran algunos de los nuevos programas e instituciones que surgieron en el entorno nacional simultáneamente a la implementación del mencionado programa.



## Cronología

		1 <sup>ER</sup> LLAMADO	2 <sup>DO</sup> LLAMADO	3 <sup>ER</sup> LLAMADO	4 <sup>O</sup> LLAMADO
		2005	2006	2007	2008
HITOS PROGRAMA PACC	CONGLOMERADOS SELECCIONADOS	Calzado y Marroquinería Piedras Preciosas (Artigas) Vestimenta Vitivinícola	Apicultura Arándanos Audiovisual Software Turismo Colonia		Alimentos Diseño Turismo Montevideo
	INSTITUCIONAL	Se inicia piloto del Programa PACC	Se firma contrato de Préstamos con el BID		
ENTORNO	NUEVAS INSTITUCIONES Y PROGRAMAS	Creación del Gabinete Ministerial de la Innovación (GMI). Decreto Nº 029/005, Ley Nº 18.084. Creación de la DICYT (MEC, Ley Nº 17.930)  Se inicia el Programa PACPYMES (DINAPYME/MIEM)	Creación de la Agencia Nacionl de Investigación e Innovación (ANII). Ley Nº 18.084.		
		2009	2010	2011	2012
		Editorial (MEC)** Música (MEC)**	Ciencias de la Vida (PACPYMES)*** Naval (PACPYMES)*** Turismo en Rocha (PACPYMES)***	Se realiza la Evaluación Intermedia de PACC	Agroindustrial Olivícola Automotriz - Autopartista Forestal-Madera (Tacuarembó-Rivera) Oleaginosos  Se actualiza el Reglamento Operativo. Se elabora un manual de procedimientos. Cambios organizacionales de la Unidad Coordinadora de Programa
		Creación del Gabinete Ministerial de Desarrollo Productivo. Decreto Nº 405/009		Creación de los Fondos Industriales (DNI/MIEM)	

\*\* Convenio de apoyo metodológico (asistencia técnica) al MEC con fondos de "Viví Cultura" (UnaONU).

\*\*\* Convenio entre DINAPYME (PACPYMES) y OPP de asistencia técnica y cofinanciamiento de proyectos.

## **El PACC como Política de Desarrollo Productivo**



En abril de 2007, se estimaba que en el país existían cerca de setenta programas de apoyo a la competitividad, 60% de los cuales se encontraban en el ámbito público (Porto, 2007). El PACC surge en ese contexto como iniciativa del Gobierno y del BID para canalizar el apoyo a estrategias de refuerzo de la competitividad, en sectores que enfrentaban fallas de coordinación o podrían obtener beneficios de la aglomeración (incluidas las “ventajas de relacionamiento” que serían las que “surgen de los encadenamientos de las firmas con sus clientes, proveedores, competidores, etc.”).

El diagnóstico previo destacaba que, si bien el país ya contaba con conglomerados identificables, tanto en actividades tradicionales como emergentes, ellos enfrentarían problemas de subinversión en mejoras de la competitividad colectiva, dado que los beneficios de esas inversiones no son totalmente apropiables por quien asume el costo de concretarlas. Se evaluaba negativamente que muchos conglomerados carecieran de estrategias colectivas y se identificaba como necesario mejorar la presencia de las empresas en los mercados externos. Los clústeres (agrupaciones o conglomerados) eran concebidos como una adecuada unidad estratégica de intervención para la política pública y no como fines en sí mismos (PACC, 2009).

La cooperación multi-actoral que se promovería desde el PACC permitiría a las empresas innovar y crecer mediante una mejor inserción internacional, y particularmente se procuraba evitar que la cooperación fuera puesta al servicio de suprimir la saludable competencia o de potenciar la búsqueda de rentas. Tal como se establecía en el documento de proyecto, “el fin del Programa es contribuir al desarrollo sustentable de los conglomerados productivos uruguayos. El propósito es aumentar la competitividad de los conglomerados seleccionados”. (BID, 2006a, numeral III.1).

El logro de los objetivos específicos se esperaba que derivara de avances en tres componentes del programa:

- » En el marco del primer componente: (i) se convocaría a los actores involucrados en los conglomerados y se difundiría información

del Programa, (ii) se seleccionarían conglomerados participantes y se los capacitaría, (iii) se dinamizaría a los conglomerados seleccionados con nueva información y datos y (iv) se elaborarían los *Planes de Refuerzo de la Competitividad* (PRC), más tarde conocidos como *Planes Estratégicos* (PE) del conglomerado productivo mediante un proceso participativo y consensuado (BID, 2006b, p. 10).

- » El segundo componente estaba destinado al *cofinanciamiento de Proyectos Estratégicos*, anteriormente denominados *Iniciativas de Refuerzo de la Competitividad* (IRC), derivados de los *Planes Estratégicos*. Según el BID (2006b, p. 10), “el objetivo de este componente es cofinanciar la ejecución de proyectos identificados en los *Planes Estratégicos* como prioritarios para la competitividad de los conglomerados”. Se financiarían conjuntamente, con recursos públicos y privados, tres tipos de proyectos: (i) *estructurantes*, que conllevan beneficios para todo el conglomerado y con baja apropiabilidad para las empresas individuales (como centros tecnológicos o la creación de una marca colectiva); (ii) *abiertos*, que consistirían en acciones disponibles para todas las empresas del conglomerado, pero cuyas ventajas se obtienen mediante la participación efectiva de las empresas (como certificaciones de calidad o capacitación), y (iii) *cerrados*, que involucran acciones con beneficios de alta apropiabilidad para grupos determinados de empresas (como consorcios de exportación o el montaje de una empresa distribuidora para un conjunto de empresas del conglomerado).
- » El tercer componente estaba destinado al *Fortalecimiento de la institucionalidad* de apoyo al conglomerado y promoción de la articulación del programa con esta. Nuevamente, según BID (2006b, p. 11), “el objetivo de este componente es favorecer el fortalecimiento institucional para la mejor ejecución de este programa y optimizar la articulación con otros programas ya existentes de apoyo al sector productivo”.

Claramente, el PACC apuntó a desarrollar mecanismos de cooperación en los espacios existentes entre los actores claves de un conglomerado, más que a la mera provisión de bienes o servicios por parte del Estado u organizaciones sectoriales, o el apoyo a empresas individuales. Además de esa, algunas de las otras diferencias significativas del PACC respecto a otras *Políticas de desarrollo productivo* fueron:

- » selección competitiva de conglomerados a promover
- » flexibilidad respecto a liderazgo del proyecto y atención sostenida a la inclusión de actores clave
- » cofinanciamiento de las actividades de refuerzo de competitividad
- » inclusión de consultores individuales locales en la provisión de servicios de diagnóstico y desarrollo inicial de los clústeres
- » test de aporte a la competitividad como filtro de iniciativas a subsidiar
- » búsqueda deliberada de esquemas sustentables de gobierno clúster

Estas características distintivas del PACC serán retomadas en las secciones siguientes y se discutirán las lecciones aprendidas sobre su eficacia.

**TABLA 1.** CONGLOMERADOS APOYADOS MEDIANTE EL PACC

CONGLOMERADOS	AÑO INGRESO PACC	LLAMADO	AÑO SALIDA O ESTATUS
Calzado y Marroquinería	2005	1 <sup>er</sup>	2010
Piedras Preciosas	2005	1 <sup>er</sup>	2010
Vestimenta	2005	1 <sup>er</sup>	2010
Vitivinicultura	2005	1 <sup>er</sup>	2010
Software	2006	2 <sup>o</sup>	2010
Arándanos	2006	2 <sup>o</sup>	2012
Apicultura	2006	2 <sup>o</sup>	2012
Audiovisual	2006	2 <sup>o</sup>	Activo
Turismo Colonia	2006	2 <sup>o</sup>	Activo
Alimentos	2008	3 <sup>o</sup>	2010
Turismo Montevideo	2008	3 <sup>o</sup>	2010
Diseño	2008	3 <sup>o</sup>	Activo
Agroindustrial Olivícola	2012	4 <sup>o</sup>	Activo
Automotriz – Autopartista	2012	4 <sup>o</sup>	Activo
Oleaginosos	2012	4 <sup>o</sup>	Activo
Forestal-Madera (Tacuarembó y Rivera)	2012	4 <sup>o</sup>	Activo

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del PACC.

**Nota:** "Se consideraron únicamente los conglomerados ingresados al PACC a través de llamados (16 conglomerados). Por lo tanto, no se tomaron en cuenta los conglomerados apoyados mediante convenios específicos (5 conglomerados: Editorial, Música, Turismo en Rocha, Ciencias de la Vida y Naval).

## Lecciones aprendidas

## Panorama general

Esta memoria procura dejar constancia de lecciones que emergieron de esta experiencia, como forma de contribuir a un aprendizaje que permita elaborar herramientas cada vez más eficaces y eficientes de *Política Industrial*. Como se dijo anteriormente, el PACC puede ser visto como un experimento en *Colaboración público-privada* y en *Políticas de desarrollo productivo*, que son dos de los componentes de la *Política Industrial* de los últimos años.

En grandes pinceladas, las principales lecciones incluyen, en primer lugar, la constatación de que es posible facilitar desde el Estado el desarrollo de iniciativas público-privadas que sean percibidas como pertinentes y que los actores privados gradualmente asuman como propias. En ese proceso, jugó un rol crucial el desarrollo participativo de los *Planes Estratégicos*. Algunas de las peculiaridades que adquirió ese esfuerzo en el PACC (en particular, la evaluación periódica de la representatividad de los actores involucrados, y la incorporación de nuevos actores emergentes en casos pertinentes) pueden haber aumentado el efecto de por sí positivo de elaboración colectiva de los *Planes Estratégicos*. En la sección I se examinan esos factores en mayor detalle, pero vale la pena subrayar la importancia de logros tempranos en proyectos productores de “bienes públicos” del conglomerado (o “bienes club”) y la adaptabilidad del instrumento PACC a configuraciones de liderazgos socio-políticos (públicos o privados) variadas, según sectores de actividad.

En segundo lugar, el PACC muestra que es posible generar un marco de reglas que mantengan el foco y eviten el desvío de su misión o la captura de la iniciativa por algún actor con una agenda no concertada y excluyente, o de carácter rentista. Se presentarán miradas reflexivas que revelan que el mandato preciso –la prioridad en la competitividad–, las reglas transparentes y la exposición sistemática a “tests de mercado”, contribuyeron grandemente a mantener al Programa enfocado en su misión. También se reflexiona sobre los productos del desarrollo colectivo (*i.e.*, los PE) como generadores de “contratos implícitos”, que también mantienen la acción en los conglomerados alineada a prioridades estratégicas.

En tercer lugar y como se mencionó, el “instrumento PACC” se mostró adaptable a variadas configuraciones socio-políticas en los conglomerados a promover. Lograr esa adaptación al contexto impuso exigencias de capacidad analítica, sensibilidad política y habilidades para la negociación y la mediación, de parte de los funcionarios responsables y los técnicos contratados por el Programa. Debe decirse que la desigual participación y grado de involucramiento entre los conglomerados no se verifica exclusivamente en el sector privado sino que fue observada también en el sector público. Más abajo se examinan características de los conglomerados que hicieron necesario fortalecer liderazgos preexistentes o impulsar nuevas alianzas y líderes para alcanzar los objetivos del Programa.

Por último, la capacidad del Programa de reconocer sus propios límites, al tiempo de ser proactivo en todo lo que contribuyera a alcanzar metas programáticas, puede señalarse como otro factor explicativo de los logros del PACC respecto a su mandato específico. Mientras que la *Colaboración público-privada* requiere no dejar por el camino socios o productos (actividades) estratégicamente claves, y eso con frecuencia demanda “facilitación” y “mediación”, el Programa basó también sus avances en una noción clara de sus límites, y de que no todos los desafíos de *Política Industrial* pueden ser atendidos con la misma herramienta.

A continuación se detallan esas lecciones.

### 1. La importancia del Plan Estratégico y del proceso de elaboración

Una de las características distintivas de iniciativas clúster para la competitividad, como el PACC, es la elaboración participativa de los *Planes Estratégicos*. Dicho componente apunta simultáneamente a la identificación de una agenda relevante de innovaciones institucionales y acciones público-privadas que sean eficaces para destrabar bloqueos competitivos, así como a la apropiación de dicha agenda por los actores del conglomerado. Si es bien encuadrada por los líderes del programa y los apoyos técni-

co-profesionales contratados, la agenda puede ser “chequeada” respecto a su pertinencia para la competitividad, anticipándose a presiones que intenten generar agendas particularistas o rentistas.

En la forma específica adoptada por el PACC en Uruguay se dio una vuelta de tuerca adicional a esa modalidad de producción de *Planes Estratégicos*, empleándose a expertos individuales en la elaboración del diagnóstico sectorial y en la facilitación del proceso de diálogos multi-actor, en lugar de recurrir a importantes empresas internacionales de consultoría como ocurriera en otros países de la región. Cerca de la mitad de los autores de los *Planes Estratégicos* fueron contratados localmente. Esa experiencia revela más luces que sombras, y de ambas surgen enseñanzas para futuras iniciativas de lógica similar. Entre las ventajas cabe señalar la mayor “proximidad” a los actores clúster (en términos culturales así como en disponibilidad y consistencia de la presencia durante el proceso) de los expertos independientes, en términos relativos a lo que sucede usualmente con las grandes empresas de consultoría. Aunque no es una desventaja absoluta sino relativa, una consultora internacional suele tener objetivos empresariales que pueden incidir para que esas distancias no logren acortarse, más allá del discurso o los esfuerzos al respecto. A la hora de construir un *Plan Estratégico* que reúna consensos y pueda ser sentido como propio, la proximidad es una ventaja de los consultores individuales. En la mayoría de los casos, los consultores que elaboraron los *Planes Estratégicos* contaron con el apoyo de los facilitadores de cada conglomerado, quienes afincados en el país y generalmente en la propia zona de influencia del conglomerado, llevaban adelante la agenda estratégica.<sup>3</sup>

Enfocar esfuerzos para obtener algunos logros tempranos en construcción y/o provisión de “bienes club” o “bienes públicos” parece haber contribuido a la apropiación de los *Planes Estratégicos* por parte de los actores de los conglomerados, así como a desarrollar un sentimiento de pertenencia

<sup>3</sup> Los elaboradores de los *Planes Estratégicos* culminaban su trabajo al momento de presentar y validar dicho Plan. En cambio, los facilitadores, también denominados articuladores o coordinadores de conglomerados, eran contratados con un horizonte de más largo plazo y con la responsabilidad de gestionar el ámbito público-privado y la implementación de la estrategia consensuada.

a un colectivo que comparte objetivos estratégicos. En el caso del Conglomerado del Turismo en Colonia, el desarrollo de la “marca del destino turístico” (*Colonia ENCUENTRO MÁGICO*), una herramienta de *marketing* que típicamente puede desarrollarse en plazos relativamente cortos y contribuye a generar una identidad común, sirvió para comenzar a desmontar barreras de desconocimiento y desconfianza entre actores de un conglomerado internamente muy heterogéneo, con una historia de desencuentros. De modo similar, el Conglomerado de Diseño tuvo entre sus tempranas prioridades gestar una institucionalidad sectorial previamente inexistente (*i.e.*, Cámara de Diseño del Uruguay-CDU) y promover el diseño uruguayo en su conjunto con acciones de visibilización.

Para los fines “sociales” de la estrategia PACC, el cofinanciamiento proporciona al mismo tiempo un elemento concreto que sustenta el sentimiento de propiedad compartida y un “test de mercado” de que el Programa está implementando una agenda por la que los privados están dispuestos a pagar (al menos una porción del costo). Un cofinanciamiento proporcionalmente importante de las iniciativas para la competitividad permite anticipar que los empresarios no serán en general meros receptores de iniciativas desarrolladas en otro sitio y que no atienden necesidades reales.

La construcción de un conjunto de actitudes, percepciones y valores compartidos, que reflejen sentimientos de pertenencia, demanda reconocimiento del Programa a los liderazgos existentes y deseados, e involucra la construcción de nuevas coaliciones y mapas de influencia. En el Conglomerado de Arándanos, las empresas más grandes y pujantes en el comercio exterior ejercen un liderazgo virtualmente inevitable sobre otros actores privados y públicos, pero la institucionalidad PACC permitió integrar a dos gremiales de composición diversa que coexistían previamente, expresando un alineamiento consensual de todo el sector tras una agenda común. Los esfuerzos de acercamiento entre actores privados con escasa trayectoria de cooperación fueron también importantes en los conglomerados de Audiovisual, Diseño y Forestal-Madera de Tacuarembó y Rivera.

Como es natural, no todas las experiencias fueron exitosas. Probablemente reflejando trayectorias traumáticas, algunos sectores industriales tradicionales (*e.g.*, vestimenta, calzado y marroquinería) que han sido puestos a la defensiva por la evolución económica y tecnológica mundial, desarrollaron agendas de competitividad en el marco del Programa pero tuvieron escasa actividad orientada a su concreción, evidenciando una menor apropiación de las mismas.<sup>4</sup> Miembros de la coordinación del PACC observaron además que en la generación de agenda de esos sectores aparecían recurrentemente demandas de respaldos más convencionales (subsidios, protección del mercado doméstico). Es probable que esa relación algo distante con las agendas de competitividad de nueva generación explique en parte la alta proporción de proyectos “cerrados” (*i.e.*, orientados a obtener bienes privados y no colectivos) entre los ejecutados en el marco del PACC.

---

4 “La realidad actual del mercado internacional en la industria textil-vestimenta impacta negativamente en la competitividad de las empresas uruguayas tradicionalmente exportadoras. Esta situación sumada a lógicas de trabajo de las cámaras empresariales con objetivos diferentes a los de mejora competitiva (impulsados por el Programa PACC) repercutió en bajos niveles de proyectos asociativos. Los esfuerzos por generar un ámbito de coordinación público-privado (gobernanza) no lograron consolidar el trabajo conjunto entre empresarios e instituciones públicas”. Informe Semestral al BID, junio de 2012, OPP, p. 6.



## 2. Reglamentos y planes estratégicos se constituyen en “contrato social” y preservan el foco

La trayectoria de los conglomerados promovidos desde el PACC sugiere que el Programa fue exitoso en evitar el desvío de su misión de mejora de la competitividad. Dicho logro demandó a la vez firmeza y adaptabilidad, materializadas parcialmente en reglas preconcebidas y otras generadas durante el proceso. En efecto, el Programa se presentó desde sus orígenes como una iniciativa de mejora competitiva de conglomerados en torno a la producción de bienes y servicios comerciables internacionalmente. Dicha misión sirvió para poner límites ante las demandas no siempre igualmente enfocadas de algunos actores privados. La consistencia en el rechazo a financiar (aún parcialmente) proyectos no alineados con la misión del Programa consiguió minimizar su aparición y dio señales apropiadas a los actores del conglomerado y su entorno.

Pero así como fortalecer la competitividad sectorial es un proceso que difícilmente pueda ser abordado con una única herramienta, mantener un Programa enfocado en su prioridad suele requerir tanto consistencia y firmeza como capacidad de responder a nuevos escenarios. Así, por ejemplo, los conglomerados de actividades “tradicionales” tendieron a tratar al Programa como solo una ventanilla más para canalizar sus demandas de apoyo defensivo, que aparentemente solo ha conseguido retardar la reducción de actividad impuesta por la integración internacional y diferenciales salariales y tecnológicos internacionales. Disponer de los recursos institucionales para discontinuar actividades con un conglomerado es una fortaleza del diseño del Programa que le permite corregir rumbos ante la evidencia de estancamientos o retrocesos.

En un proceso similar, el Programa fue modificando el tratamiento dado a ciertos proyectos estratégicos como, por ejemplo, la presencia en ferias internacionales. La decisión aparenta ser racional: lo que en etapas tempranas del proceso fue una inversión con externalidades positivas para casi todos los miembros de los conglomerados, se transformó en etapas posteriores en inversiones de retorno casi totalmente privado, debilitando la justificación del

financiamiento PACC. Reforzando esas razones, la evolución de otros componentes de la institucionalidad pública de soporte al sector privado (e.g., el fortalecimiento de Uruguay XXI en la promoción de exportaciones e inversiones), y la conveniencia de la especialización, volvieron lógico y eficiente el redireccionamiento de ciertas iniciativas a otros actores del sistema público.

El retiro de “beneficios” que perciben los actores privados ante decisiones como las anteriores suele tensionar la relación entre estos y el Programa. Es que durante el proceso de colaboración se van generando relaciones de confianza y acuerdos implícitos entre las partes (o la percepción de su existencia). Por lo mismo, es valiosa (a) la respuesta actualizada a un tipo de proyecto que perdió su justificación inicial, (b) la consistencia en la respuesta desde el Programa a las iniciativas no alineadas con los objetivos y criterios de intervención PACC y (c) la transparencia y difusión activa de la lógica PACC, en el conglomerado y más allá.

Yendo más atrás, en la propia selección de conglomerados a apoyar es visible la adopción de criterios que van evolucionando en cada convocatoria, no por capricho sino para reflejar aprendizajes de cada etapa anterior (Rius, 2011). Entre la primera y la segunda convocatoria se produce una revisión que fortalece el sesgo hacia sectores exportadores relativamente exitosos o promisorios. Entre el segundo llamado y el tercero se adoptan criterios para priorizar conglomerados comercialmente dinámicos y relajar el criterio de proximidad o aglomeración espacial. Para el cuarto llamado, el Programa constata la necesidad de motivar a sectores a agruparse y postular, e introduce acciones de información y movilización previas a la convocatoria que alcanzan incluso a los gobiernos departamentales.

La generación de reglas de juego funcionales a los objetivos del PACC no se limita a aquellas que expresan su enfoque de políticas sino que incluye además a las que emanan de los procesos deliberativos o participativos como el de elaboración del *Plan Estratégico*. En efecto, varios actores han reconocido el valor de los *Planes Estratégicos* como constructores de consensos en torno a reglas de proceso y prioridades estratégicas para fortalecer la competitividad. En palabras de uno de ellos:

“ el plan estratégico ayuda y ordena mucho. Este es uno de los aportes positivos de este proceso. Estas líneas son amplias pero concretas, establecen qué acciones tomar para mejorar la competitividad [...] se tiene creatividad pero en un marco acotado”.<sup>5</sup>

Quizás menos previsiblemente, los *Planes Estratégicos* se fueron transformando gradualmente en verdaderos *contratos* entre los actores de los conglomerados. Como explica otro actor clave:

“Si se hace un Plan Estratégico, elaborado conscientemente, entonces hay que respetarlo y aplicarlo en la realidad. El Plan Estratégico “es como la Biblia”, hay que cumplirlo sí o sí. Y esto también facilita, porque en las Asociaciones como hay mucha gente, esta va cambiando, si no se tiene una guía, algo que diga para dónde ir, entonces las cosas se pueden ir distorsionando”.<sup>6</sup>

El mismo actor explica: “Siempre tengo a mano el estatuto y el plan estratégico [del clúster], y con eso se tiene presente lo que se consensuó y lo que hay que hacer. Y la gente se va acostumbrando a ser ordenada”.

### 3. Es imprescindible un núcleo metodológico común y adaptable

El tipo de intervención ejemplificada por el PACC involucra una comprensión del mapa sociopolítico de cada conglomerado y sus actores centrales y periféricos. Para la unidad de coordinación, esa comprensión es vital para visualizar alianzas y estrategias, anticipándose a posibles escollos y fortaleciendo vínculos que conduzcan a los objetivos. Es obviamente muy distinto el rol de los ejecutivos del Programa y los facilitadores cuando la “población” del clúster es relativamente homogénea y con altos grados de cohesión (sobre todo entre representantes del sector empresarial) que

5 Entrevista con el Sr. Martín Cuadrado, Conglomerado de Turismo en Colonia.

6 Entrevista con el Sr. Carlos Camarotti, Conglomerado de Turismo en Colonia.

cuando existen pocas o ninguna iniciativa colectiva previa en marcha “llegada” del PACC.

En el primer caso, la experiencia del PACC muestra que el sector empresarial usualmente tiene una agenda previa de demandas al sector público y el foco en la mejora de la competitividad puede estar contemplado o no. Como en el caso del Conglomerado de Arándanos, es clave la capacidad de los nuevos actores públicos (*i.e.*, los niveles bajos y medios de los organismos implementadores de políticas) de mediar y canalizar, para que las inevitables tensiones no degeneren en conflictos desproporcionados, y para que los esfuerzos subsidiados sean aquellos que mejoran la posición competitiva de las firmas y el conglomerado. Un sector empresarial con alto nivel de cohesión normalmente querrá controlar la agenda y a la estructura clúster de toma de decisiones. Eso no es necesariamente negativo si el Programa mantiene el rumbo respecto a los destinos de los subsidios y la fuerte presencia empresarial opera como liderazgo positivo.

Es este el caso que podría dar lugar a riesgos creíbles de “captura”, ya que el Programa y/o sus ejecutores desean ver a los sectores crecer y a los proyectos ejecutarse, pero no puede hacerlo sin un sector privado involucrado. En ese marco, los representantes del Programa pueden estar tentados a flexibilizar su posición respecto al foco y otros criterios políticos del Programa, procurando poder demostrar un nivel alto de actividad. En la literatura económica se alude a esos fenómenos de reversión de las preferencias o comportamientos como el fenómeno de “inconsistencia temporal de las decisiones”. Estos resultados derivan de un cambio –no provocado por el agente– en la estructura del juego entre el momento  $t$  y el momento  $t-1$ , que genera incentivos en  $t-1$  para anunciar compromisos o reglas que serán incumplidos en  $t$ .

Cuando el sector empresarial está fragmentado, existen pocas iniciativas colectivas abarcadoras y se perciben síntomas de desconfianza entre los actores, la primera tarea del Programa ha consistido en negociar espacios de encuentro e iniciativas clúster de rápido retorno (“*low-hanging fruit*”) para comenzar a generar un mínimo clima de reconocimiento y empatía.

Las tareas de “consejero matrimonial” que se ven inducidos a realizar los operadores del Programa son imprescindibles si se quiere ingresar a la fase de desarrollo de estrategias colectivas evitando el bloqueo por desavenencias. Asumir el rol de mediador puede conducir a que el Programa –a través de sus ejecutivos– adquiera un liderazgo que sería conveniente “devolver” al sector privado (reservando el rol facilitador al Programa). Es para los actores en este tipo de contextos que los *Planes Estratégicos* adquieren valor de verdaderos “contratos sociales”. Además, los planes permiten priorizar metas, moderando la dispersión de esfuerzos.

En suma, comprender la configuración de grupos y relaciones de poder entre miembros principales, otros integrantes, y los agentes del Programa y agencias o unidades públicas involucradas, y navegar en esa geografía complicada hacia las metas principales, son atributos que dan cuenta de varios logros del PACC y subsisten como desafíos cruciales de las *Políticas de desarrollo productivo* con enfoque *Colaboración público-privada*.

Por supuesto, no todos fueron procesos virtuosos. Ejemplo de ello es el conglomerado Automotriz-Autopartista, que, desde su ingreso al PACC en 2012 llevó a cabo las actividades previstas, hasta la elaboración colectiva del *Plan Estratégico* inclusive, pero cayó en la inactividad desde ese momento. Se trata de un conglomerado con vínculos internos de larga data pero constituido por un grupo heterogéneo de firmas y con espacios de crecimiento fuertemente regulados a partir de acuerdos regionales de comercio. El clúster no ha presentado proyecto alguno (de los cofinanciables por el PACC), lo que sugiere que sus actores no parecen visualizar ventajas de la asociatividad y/o encuentran mejores espacios de respuesta a sus aspiraciones que los ofrecidos por el PACC. En todo caso, representa la excepción que confirma la regla y llama la atención sobre los límites lógicos de las políticas públicas de colaboración público-privado.

#### 4. Los plazos de las políticas de articulación son necesariamente largos

La experiencia del PACC también deja lecciones sobre cómo afecta a los programas la conciencia que tenga el formulador de políticas respecto a las capacidades, recursos y carencias, mostrando la importancia de dimensionar las estrategias a las condiciones de intervención. La trayectoria seguida demuestra que es posible innovar desde el Estado en política industrial. Los conglomerados incluidos en el PACC innovaron principalmente respecto al gobierno y la institucionalidad de la *Colaboración público-privada*; han desarrollado nuevas formas de relacionamiento con el Estado y han ejecutado acciones que han abierto mercados externos.

Un ejemplo de ello es el Conglomerado de Oleaginosos, que ha podido elaborar una agenda de trabajo nutrida y contar con ocho proyectos en ejecución que contemplan todas las líneas de acción planteadas en el *Plan Estratégico* (Fortalecimiento institucional, Desarrollo de I+D+i, Transferencia de conocimiento, Formación y capital humano, Calidad y buenas prácticas e Inserción internacional)<sup>7</sup>. En particular, en el mencionado conglomerado se ha avanzado en la construcción de gobernanza, tema abordado por el Grupo Gestor (ámbito de articulación público-privado) con anticipación al cierre del Programa. El aspecto más sobresaliente es que en la estructura de gobernanza se incorporaron instituciones del sector privado vinculadas a actividades transversales a la cadena de oleaginosos (que no estaban al inicio). Este avance supuso un proceso de diálogo muy enriquecedor y de extensión de las redes hacia nuevos actores, lo que denota una consolidación del ámbito público-privado significativa (Silva Carrazzone, 2014).

Sin embargo, eso no significa que programas tipo PACC respondan a todas las necesidades de la *Política Industrial*. En particular, aunque la evaluación rigurosa requeriría más tiempo que el determinado por la vida prevista del Programa, la experiencia del período muestra dificultades extendidas para integrar a las empresas con las entidades de investigación

<sup>7</sup> Estos proyectos estaban contenidos en un único proyecto estructurante (ver anexo), y catalogados como iniciativa orientada a “Fortalecimiento Institucional”.

científico-tecnológica de una manera que refleje inversiones conjuntas y colaboración efectiva. Evidencia de tales dificultades la proporcionan los escasos proyectos y fondos orientados al desarrollo tecnológico en el marco del Programa. Los desafíos de innovación de las firmas uruguayas no parecen haber generado en el PACC una respuesta novedosa y probada, planteándose la duda legítima de si puede ser la vía adecuada para el fortalecimiento de las empresas en esas dimensiones.

El perfil de sus técnicos y el estilo de trabajo del Programa evocan el concepto de *embedded autonomy*, que el profesor Peter Evans acuñó para caracterizar la peculiar relación entre Estado y sector privado en algunos de los países “exitosos” del Este asiático (especialmente Corea del Sur). Se trata de un Estado cercano al sector privado y comprometido con su éxito, pero que negocia inteligentemente y, cuando es necesario, impone condiciones y reclama resultados. En este sentido, es crucial la alta calificación y compromiso de los funcionarios, lo que se alcanza con competencia y criterios meritocráticos para ingreso y/o ascenso, buenas remuneraciones y estabilidad laboral de largo plazo.

Las estructuras que soportaron la gestión del PACC, en cambio, reconocen y procuran remunerar adecuadamente a funcionarios mayormente jóvenes y adecuadamente calificados, seleccionados con razonable basamento en sus méritos, pero con contratos de plazos cortos sujetos a los avatares de la política partidaria. Esa falta de horizontes más largos conspira contra la especialización, limita la memoria institucional (y por tanto el aprendizaje) y no se hace cargo de las expectativas de carrera de trabajadores con enseñanza terciaria completa. Unido a que los instrumentos de *Colaboración público-privada* son novedosos y demandantes en conocimiento (*i.e.*, sus aplicadores más capaces tendrán amplias oportunidades alternativas de empleo en condiciones económicas como las actuales), dejan en claro que la *Política Industrial* moderna (y especialmente iniciativas como el PACC) enfrenta un cuello de botella fundamental en cuanto a los recursos humanos para su implementación. Entre otras preguntas que surgen de ello está la de cuántos sectores puede un Estado como el uruguayo efectivamente acompañar en procesos tipo PACC.

La cuestión de horizontes temporales y permanencias amerita un comentario adicional. En gran medida, estas políticas de “articulación” consisten en derribar barreras de desconocimiento y desconfianza entre los actores. Dichos objetivos intermedios solo pueden expresarse en relaciones personales. Por eso después de cierto tiempo es pertinente considerar una institucionalización de ciertos mecanismos para que no dependan de las personas, pero si eso se hace demasiado temprano el efecto puede ser negativo, ya que no hay creación de confianza posible entre actores cuya relación está completamente reglamentada. En todo caso, el Estado democrático enfrenta la dificultad adicional de cambios periódicos de los elencos gobernantes, y el desafío nada menor es cómo reconciliar esa característica valorada de la política democrática con plazos adecuados a la naturaleza de los cambios económicos que se aspira a generar con intervenciones y procesos de *Política Industrial*.

**Síntesis y mirada  
al futuro**



Enfocado claramente en la promoción de la competitividad en base a estrategias desarrolladas participativamente con el sector privado y con acciones coordinadas y cofinanciadas, el PACC realizó un aprendizaje importante con algunos logros concretos valiosos para los conglomerados apoyados. La *impasse* y reorientación parcial de 2010 y la proximidad de cierre del proyecto BID y la unidad de coordinación respectiva, plantean dudas sobre la capacidad del Estado uruguayo de mantener iniciativas valiosas de *Política industrial* por horizontes suficientemente largos como para determinar su eficacia y eficiencia, y en última instancia para decidir su futuro razonadamente y con información adecuada.

En este documento se identificó al PACC con una *Política Industrial* moderna en la que se procure desde el Estado identificar y ayudar a corregir fallas de mercado privadas, fallas de las políticas públicas y problemas de coordinación. Una aproximación pragmática a esa tarea implica asumir que de un modo u otro se “eligen ganadores” y que es preferible tomar esas decisiones a conciencia con la mejor información disponible (incluida la que puedan aportar los propios actores productivos afectados, debidamente analizada desde el ángulo de sus costos y beneficios para la sociedad). Otorgar apoyos sujeto al pasaje por un proceso de selección competitivo, cumplir con condiciones de desempeño y no descartar la opción de discontinuar los subsidios en tanto se demuestren redundantes o beneficien a sectores/firmas sin futuro competitivo, son condiciones aparentes de los logros del programa.

En la medida en que el PACC ha sido capaz de avanzar en esas modalidades de trabajo, la primera opción a considerar a futuro consistiría en continuar con el Programa (con o sin el financiador original, dependiendo de una valoración de ventajas e inconvenientes), sujeto a los ajustes que se muestren más pertinentes a la luz de esfuerzos evaluativos y otros insumos disponibles. Entre los ajustes posibles cabe plantear la revisión de las “superposiciones” respecto a iniciativas similares como los Consejos Sectoriales promovidos y coordinados desde la Dirección Nacional de Industrias. La forma de consolidar intervenciones superpuestas puede ser variada, pero debería apoyarse en evaluaciones conjuntas de las iniciativas que se considera integrar y retomar las lecciones de cada programa.

Entre los puntos a tomar en cuenta para pensar en políticas “PACC+” se destacan los relativos a la necesidad de insistir en la formación de equipos tecno-burocráticos calificados, bien capacitados en la especificidad del Programa y con incentivos para permanecer en él por horizontes razonables. Entre los posibles cambios a descartar cabe mencionar los que hagan más difuso el foco del Programa o lo desvíen de su objetivo general. En particular, se han registrado en el país variados intercambios públicos y eventos académicos sobre la adaptación de conceptos como innovación o herramientas como las organizaciones cooperativas, para que sirvan a la lucha contra la exclusión. No parece que la preocupación absolutamente legítima por la inclusión deba traducirse en una búsqueda de destino incierto de estrategias híbridas que pueden erosionar la fortaleza de herramientas especializadas para cada objetivo. En cambio, la especialización de organismos y equipos en el diseño e implementación de política industrial moderna parece un objetivo fundamental para un desarrollo de las estructuras productivas del país, que hoy sueña con el despegue de demasiados sectores, apoyados por planteles tecno-políticos y estructuras institucionales al límite de su real escala.

## Referencias



- BID (2006a). “Programa de Apoyo al Sector Productivo Uruguayo”, Documento Conceptual de Proyecto UR-L1020, 13 de enero, Washington: BID.
- BID (2006b). “Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas”, Propuesta de Préstamo, UR-L1020, Washington: BID.
- DEVLIN, R. (2012). *National Public-Private Strategic Economic Policy Councils: Their Governance Matters*, Background paper for a BID-RES project, Washington DC (mimeo).
- DEVLIN, R. y G. Moguillansky (2009). *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*, Santiago: CEPAL.
- EVANS, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.
- PITTALUGA, L., A. Rius, C. Bianchi y M. González (2013). “Public-private collaboration for productive development policies: the case of Uruguay”, IDB Research Project, Washington DC.
- PORTO, L. (2007). “La formación de clústeres en Uruguay: retos, instrumentos y estrategias” (presentación, sin datos de publicación).
- RODRIG, Dani (2004). *Industrial Policy in the Twenty-First Century*, Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge MA (September).
- SILVA CARRAZZONE, María Eugenia (2014). “La construcción de gobernanza público-privada sostenible para el desarrollo competitivo de las cadenas agroindustriales promovidas por el Programa PACC-APT-OPP”, Documento Elaborado en el marco del Proyecto Componente III *para fortalecimiento institucional OPYP*A (Convenio OPYP/A/MGAP – PACC/OPP).
- WADE, R. (2004). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, 2nd edition, Princeton, Princeton University Press.





**Anexo**

**CUADRO A1. MONTO EJECUTADO PACC SEGÚN TIPO DE PROYECTO (U\$S CORRIENTES)**

CONGLOMERADO	TOTAL PACC	ESTRUCTURANTE	ABIERTO	CERRADO
Alimentos	150.151	18.745	131.406	-
Apicultura	260.425	159.121	71.158	30.146
Arándanos	738.806	481.384	193.350	64.072
Audiovisual	738.167	416.219	246.515	75.433
Calzado y Marroquinería	302.541	135.769	94.337	72.435
Ciencias de la Vida	10.574	-	10.574	-
Diseño	232.022	174.449	40.705	16.868
Forestal-Madera (Tacuarembó y Rivera)	19.520	19.520	-	-
Naval	70.023	48.650	21.373	-
Oleaginosos	189.955	189.955	-	-
Agroindustrial Olivícola	78.888	60.065	18.823	-
Piedras Preciosas (Artigas)	127.583	32.322	5.053	90.208
Software	671.573	254.332	-	417.241
Turismo Colonia	353.938	319.172	34.766	-
Turismo Montevideo	40.532	31.153	-	9.379
Turismo Rocha	49.044	49.044	-	-
Vestimenta	242.195	61.340	4.000	176.855
Vitivinicultura	186.717	99.732	73.917	13.068
<b>Total</b>	<b>4.462.654</b>	<b>2.550.972</b>	<b>945.977</b>	<b>965.705</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del PACC.

Nota 1: Los montos expresados refieren al aporte del PACC en los proyectos apoyados.

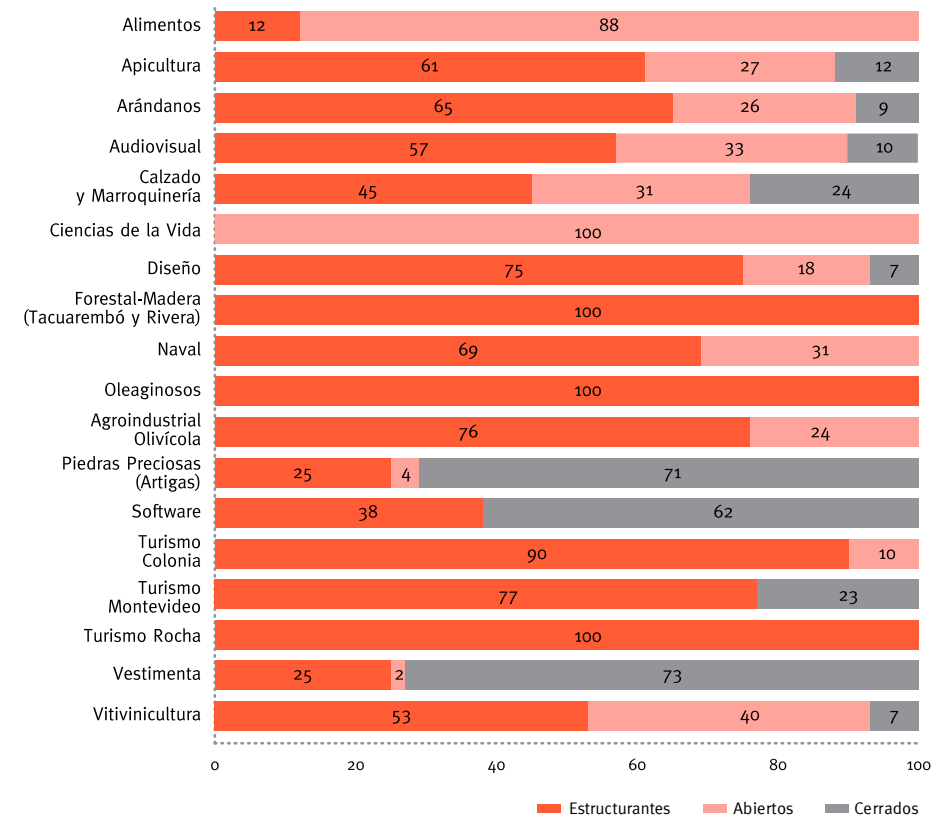
Nota 2: En todos los casos existió aporte privado, de al menos el 20%. Este monto no se incluye en el presente cuadro.

Nota 3: A los efectos del PACC, se adoptaron las siguientes definiciones sobre los tipos de proyectos: estructurantes: conllevan acciones con beneficios para todo el conglomerado y con baja apropiabilidad para las empresas individuales (aporte PACC hasta el 80% del monto total del proyecto); (ii) abiertos: conllevan acciones disponibles para todas las empresas del conglomerado, cuyas ventajas se relacionan con la participación efectiva de las empresas (aporte PACC hasta el 60% del monto total del proyecto) y (iii) cerrados: conllevan acciones con beneficios de alta apropiabilidad para grupos determinados de empresas del conglomerado (aporte PACC hasta el 60% del monto total del proyecto).

Nota 4: Además del cofinanciamiento de los proyectos, el PACC también apoyó, en todos los casos, con la contratación de facilitadores y con la elaboración de los Planes Estratégicos de cada uno de los conglomerados, lo que implicó una erogación total aproximada de U\$S 570.000.

Nota 5: En el presente cuadro no se incluyen los siguientes conglomerados: Automotriz-autopartista (no se presentaron proyectos a ser cofinanciados), Editorial y Música (los proyectos ejecutados fueron financiados en la órbita del MEC).

**GRÁFICO A1. DISTRIBUCIÓN DE MONTO EJECUTADO PACC SEGÚN TIPO DE PROYECTOS (PORCENTAJES)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del PACC.

Nota 1: Los porcentajes fueron elaborados a partir del aporte del PACC en los proyectos apoyados.

Nota 2: En el presente gráfico no se incluyen los siguientes conglomerados: Automotriz-autopartista (no se presentaron proyectos a ser cofinanciados), Editorial y Música (los proyectos ejecutados fueron financiados en la órbita del MEC).

**CUADRO A2. MONTO EJECUTADO PACC SEGÚN ORIENTACIÓN DE LAS INICIATIVAS (U\$S CORRIENTES)**

CONGLOMERADO	TOTAL	FORTALECIMIENTO	ACCIONES DE COMERCIALIZACIÓN	FERIAS/ MISIONES AL EXTERIOR	I+D+i	CALIDAD/ BUENAS PRÁCTICAS	CAPACITACIÓN
Alimentos	150.151	18.745	-	108.042	-	23.364	-
Apicultura	260.425	93.663	-	31.077	8.058	50.378	77.249
Arándanos	738.806	119.140	506.981	42.613	25.914	29.214	14.944
Audiovisual	738.167	370.821	114.238	138.925	16.902	10.103	87.178
Calzado y Marroquinería	302.541	57.459	122.189	23.512	-	-	99.381
Ciencias de la Vida	10.574	-	-	10.574	-	-	-
Diseño	232.022	162.448	37.462	-	25.586	-	6.526
Forestal-Madera (Tacuarembó y Rivera)	19.520	19.520	-	-	-	-	-
Naval	70.023	48.650	-	21.373	-	-	-
Oleaginosos	189.955	189.397	-	-	-	558	-
Agroindustrial Olivícola	78.888	50.940	-	-	-	9.125	18.823
Piedras Preciosas (Artigas)	127.583	3.790	-	8.753	112.565	-	2.475
Software	671.573	71.902	374.658	-	-	-	225.013
Turismo Colonia	353.938	203.159	71.940	-	63.906	-	14.933
Turismo Montevideo	40.532	22.832	-	-	17.700	-	-
Turismo Rocha	49.044	49.044	-	-	-	-	-
Vestimenta	242.195	8.179	69.641	4.000	53.161	-	107.214
Vitivinicultura	186.717	-	103.223	-	63.546	-	19.948
<b>Total</b>	<b>4.462.654</b>	<b>1.489.689</b>	<b>1.400.332</b>	<b>388.869</b>	<b>387.338</b>	<b>122.742</b>	<b>673.684</b>

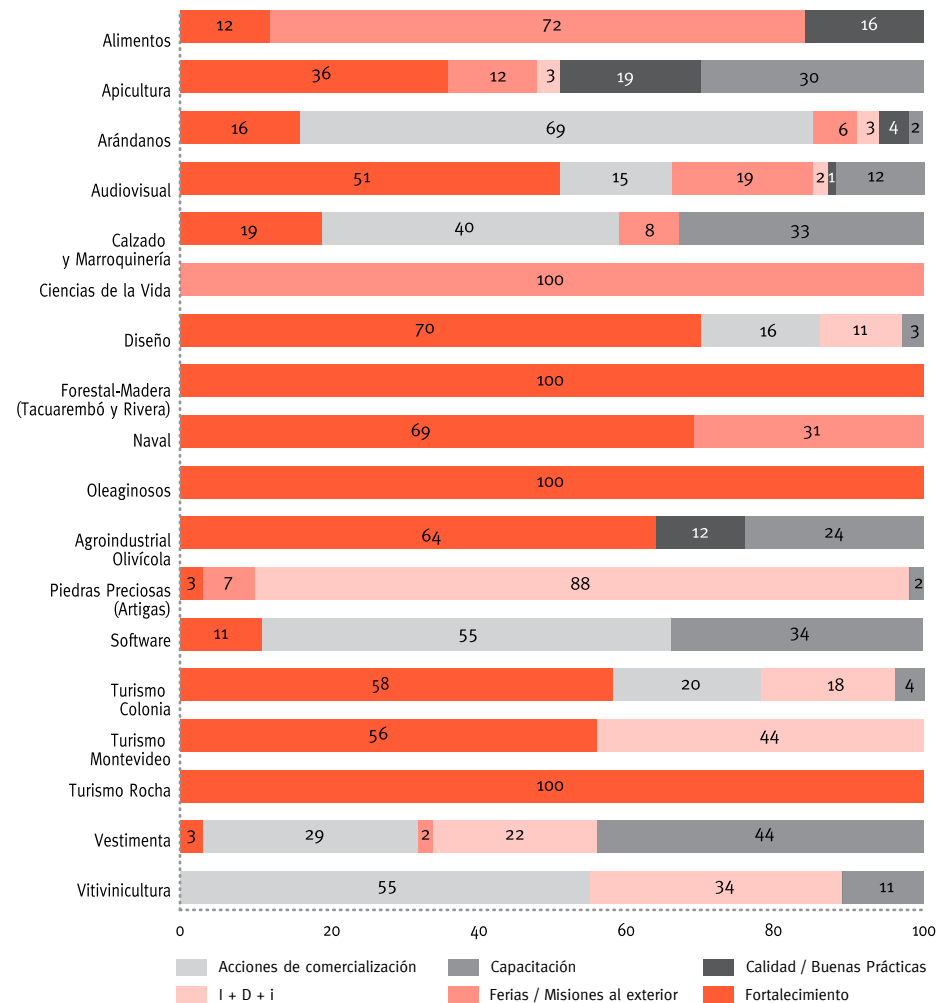
Fuente: Elaboración propia en base a datos del PACC.

Nota 1: Los montos expresados refieren al aporte del PACC en los proyectos apoyados.

Nota 2: En todos los casos existió aporte privado, de al menos el 20%. Este monto no se incluye en el presente cuadro.

Nota 3: En el presente cuadro no se incluyen los siguientes conglomerados: Automotriz-autopartista (no se presentaron proyectos a ser cofinanciados), Editorial y Música (los proyectos ejecutados fueron financiados en la órbita del MEC).

**GRÁFICO A2. DISTRIBUCIÓN DE MONTO EJECUTADO PACC SEGÚN ORIENTACIÓN DE LAS INICIATIVAS (PORCENTAJES)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del PACC.

Nota 1: Los porcentajes fueron elaborados a partir del aporte del PACC en los proyectos apoyados.

Nota 2: En el presente cuadro no se incluyen los siguientes conglomerados: Automotriz-autopartista (no se presentaron proyectos a ser cofinanciados), Editorial y Música (los proyectos ejecutados fueron financiados en la órbita del MEC).



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



PRESIDENCIA  
DE LA REPÚBLICA DEL URUGUAY  
Oficina de Planeamiento y Presupuesto

 **APT**  
Área de Políticas Territoriales - OPP

Área de Políticas Territoriales - OPP  
 **PACC**  
Programa de Competitividad de  
Conglomerados y Cadenas Productivas

